

ormai in atto su tutti i fronti - alle direzioni regionali delle entrate - che hanno assorbito le sopresse intendenze di finanza - con le quali sussiste un buon rapporto.

Naturalmente, sulla correntezza dello stesso incide realisticamente la legittimazione che è derivata alla civica difesa con la più volte citata legge n. 127/97.

c) ministero dell'interno

Ho svolto due interventi per altrettanti cittadini interessati a pratiche di cittadinanza italiana. Non si sono ancora conclusi, ma ho avuto buoni riscontri.

Molto più lavoro, invece, ho dovuto svolgere nei confronti della questura di Genova a cui mi sono rivolto ripetutamente, nel corso dell'anno, per problemi riguardanti cittadini extracomunitari, infrazioni al codice della strada e lamentele per schiamazzi e rumori molesti.

Mi è stato sempre risposto con cortese puntualità.

3-2) comune di Genova

Ho trattato questo argomento in precedenza e nella parte relativa alle considerazioni generali allorchè ho sottolineato la validità e la convenienza di realizzare il convenzionamento previsto dalla l.r. 17/86 sulle funzioni del difensore civico.

Ritorno adesso sull'argomento solo per segnalare che nel corso dell'anno 1997 ho potuto svolgere presso il comune di Genova alcuni interventi piuttosto interessanti sotto il profilo del diritto amministrativo e che si sono conclusi con esiti abbastanza soddisfacenti.

Alcuni di questi interventi hanno riguardato il rimborso di tasse erroneamente pagate o pagate due volte - soprattutto in materia di tasse per occupazione suolo pubblico, la c.d. TOSAP -.

Devo dare atto di una cortese disponibilità a corrispondere alle mie richieste epistolari da parte del

servizio tributi del comune di Genova.

Altre questioni per le quali ho intrapreso azioni di civica tutela con il comune di Genova hanno riguardato il servizio anagrafe con il quale alcuni cittadini hanno avuto rapporti per domande di trasferimento di residenza.

Trattandosi di questione piuttosto complessa, non è stato agevole addivenire ad una rapida e chiara conclusione delle problematiche discusse.

Per questo ho deciso di svolgere sull'argomento un esame congiunto con la partecipazione anche di altri uffici - polizia municipale e prefettura (quest'ultima è intervenuta formalmente come osservatore) - che si è tenuto nella mia sede recentemente (nell'anno 1998), e che è servito a chiarire gli esatti termini della questione: è stato infatti appurato che le iscrizioni e cancellazioni anagrafiche debbono basarsi soltanto sull'accertamento della realtà di fatto, senza dare rilevanza a considerazioni relative alle intenzioni del richiedente. Ciò in omaggio alla libertà del cittadino di fissare ove preferisce la propria residenza, libertà costituzionalmente garantita, ed

in sintonia con la giurisprudenza del consiglio di stato (cfr. sent. n. 770/94, sez. V). La competenza in materia spetta, a mio avviso, e come già anticipato, a questo ufficio ratione materiae, poichè l'anagrafe è curata dal sindaco quale ufficiale di governo.

3-3) legge regionale 40/95 sull'altezza minima dei vigili urbani

La signora M.V., madre di una aspirante vigile urbano in un comune della regione, si è rivolta al mio ufficio lamentando che la figlia non fosse stata ammessa al concorso perchè di altezza inferiore a quella minima richiesta dall'art. 12 della legge regionale 8/8/1995 n. 40.

Ho rilevato che ripetute pronuncie giurisdizionali (ad es. T.A.R. Emilia Romagna, 5/2/1991, Scarabelli/Comune di Piacenza, T.A.R. Lombardia, 26/5/1994, Castellano/Comune di Milano, T.A.R. Lombardia, 18/1/1995, Polidoro/Comune di Milano) avevano ritenuto illegittima una

clausola di bando limitatrice dell'altezza degli aspiranti vigili urbani, perchè contrastante con il principio della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3 cost.) e con il disposto della legge nazionale 13/12/1986 n. 874 integrato dal D.P.C.M. 22/7/1987 n. 411; trattandosi di un principio direttamente stabilito dalla costituzione esso appare prevalente sull'autonomia regionale.

Ho scritto in tal senso al sindaco interessato, il quale mi ha peraltro risposto di essere comunque tenuto all'osservanza della disposizione legislativa regionale. Ritengo quindi doveroso segnalare il fatto al consiglio regionale in quanto la materia riguarda i diritti costituzionalmente protetti dei cittadini.

.

Parte terzaOsservazioni conclusiveCap. 1 Le potenzialità dell'istituto1-1) le direttrici di riforma

L'ufficio del difensore civico, fin dalla sua istituzione, ha avuto il compito di controllare l'efficienza della pubblica amministrazione, venendo in tal modo a tutelare i cittadini, originariamente su mandato del parlamento (così in Svezia nel 1804, anno di nomina del primo ombudsman), ormai su incarico diretto della legge anche se la nomina è sempre attribuita ad organi collegiali a garanzia della indipendenza della persona nominata.

La introduzione, anche in Italia, del difensore civico nazionale sembra ormai avviata a buon fine, tenuto conto che una proposta di legge in tal senso è in discussione davanti alla camera dei deputati e, sopra tutto, che la commissione bicamerale per la riforma della

costituzione, nell'art. 111 del progetto, ha espressamente previsto la possibilità della istituzione di tale figura a livello nazionale.

E' ancora oggetto di discussione la estensione dei poteri da attribuire al difensore civico nazionale, ed anche il potenziamento (che trova sostenitori anche all'interno del comitato di coordinamento fra i difensori civici regionali) di quelli spettanti ai difensori locali.

Si vorrebbe da parte di alcuni l'attribuzione ai difensori civici di poteri decisori, che rischierebbero peraltro di snaturare l'istituto, trasformandolo in una sorta di magistratura, rispetto alla quale sarebbe a questo punto necessario, in omaggio all'art. 111 della costituzione vigente, consentire la proposizione di qualche forma di gravame. In tal modo, tuttavia, a parere dello scrivente, si modificherebbe radicalmente la figura della civica difesa, che non deve diventare uno strumento di impugnazione supplementare degli atti amministrativi, ma deve rimanere un organo agile e svincolato da procedure, in grado peraltro di inserirsi nel corso di formazione dell'atto, e quindi nel

procedimento, per far valere le ragioni di equità e di diritto che sorreggono le aspettative dei cittadini. Di un simile intervento vi è ancora grande bisogno in Italia, mentre di un nuovo mezzo di impugnativa giurisdizionale non pare vi sia necessità.

Il difensore civico dovrebbe pertanto conservare gli attuali poteri, tuttavia in qualche modo potenziandoli senza però trasformarsi in un organo giurisdizionale o, all'opposto, direttamente amministrativo. Il suo strumento principale di intervento dovrebbe rimanere l'esame congiunto, cioè la possibilità di convocare il funzionario responsabile del procedimento ed il cittadino per esaminare il merito della questione e suggerire (non imporre) la soluzione più opportuna e legittima. Ciò non toglie che sia possibile qualche accrescimento dei poteri del difensore, come quello di ordinare una sospensione del procedimento e del decorso dei termini per le impugnative giurisdizionali, di durata ben definita, allo scopo di consentire la trattazione della pratica davanti al suo ufficio senza pregiudizio per il cittadino: una norma del genere appare,

si ritiene, del tutto necessaria per evitare che il privato, mentre attende l'esito dell'intervento effettuato dal difensore civico a cui si è rivolto, subisca un pregiudizio per altro verso. Una durata semestrale della sospensione, per esempio, dovrebbe essere di regola sufficiente quanto necessaria. Sempre per lo stesso motivo il ricorso al difensore civico dovrebbe avere anche, per identica durata, un effetto sostanziale, cioè la sospensione della prescrizione (a meno che non si voglia riconoscere, come sarebbe ancora meglio, un effetto interruttivo del corso della prescrizione al ricorso - presentato in forma scritta - con cui si chiede l'intervento del difensore civico). Da ultimo sarebbe opportuna una espressa previsione normativa (già contenuta nelle leggi vigenti, ma in forma sfumata) dell'obbligo dei pubblici funzionari (più esattamente dei responsabili dei singoli procedimenti) di rispondere alle richieste del difensore civico in un termine prefissato dalla legge o dal difensore stesso, e di aderire alle richieste di convocazione per l'esame congiunto senza possibilità di rifiuto.

In ogni caso è certo che l'efficacia dell'intervento del difensore civico si basa sopra tutto sull'autorevolezza del soggetto e sulla bontà delle argomentazioni che egli sarà in grado di addurre. Peraltro, ciò postula la necessità che le strutture degli uffici dei difensori civici siano dotate di un organico di personale adeguato alla complessità e molteplicità degli adempimenti istruttori, con l'assegnazione di funzionari di qualificata preparazione giuridica a cui affidare la gestione dei compiti in settori delicati che richiedono opportuna specializzazione.

1-2) difensore nazionale, regionale e locale

Una volta che sarà introdotto il difensore nazionale si porrà un problema di coordinamento tra questo e quelli periferici a livello regionale e locale. Sembra da escludersi la istituzione di una pesante struttura centralizzata, che avrebbe grosse difficoltà ad intervenire sul territorio nei confronti delle varie amministrazioni

statali periferiche (secondo l'anticipazione dell'art. 16 L. 127/97): sembra quindi molto più opportuno prevedere che il difensore nazionale, nell'esercizio dei propri compiti, possa avvalersi dell'opera di quelli a livello regionale. Per i motivi accennati nella prima parte tale soluzione non comporterebbe una indebita invasione della sfera di potestà regionale, ma semplicemente un utilizzo per finalità pubbliche generali di organismi già approntati da altro ente pubblico. Si realizzerebbe in tal modo una articolazione molto agile ed in grado di intervenire tempestivamente, senza vincoli di forma (al limite anche telefonicamente, come è accaduto varie volte), mentre una struttura centralizzata incontrerebbe notevoli difficoltà di azione, e comporterebbe la creazione di organi periferici del difensore nazionale per intervenire sui singoli casi locali, con una burocratica duplicazione di strutture.

La difesa civica costituisce uno dei più antichi esempi di quello strumento di intervento amministrativo, tipico dei paesi di cultura anglosassone, che è l'authority. Il diritto anglosassone (nel solco di quella concretezza che

fu propria del diritto romano classico) ha creato infatti con tale figura uno strumento amministrativo agile, svincolato da impacci burocratici e lentezze procedurali, che deve conservare le sue caratteristiche anche trasferendosi nei paesi latini, i quali escono da ben diverse esperienze e tradizioni (operazione che è già stata compiuta di recente in Italia nel campo del processo penale, con risultati discussi ma certo molto importanti). Il modello del coordinamento fra l'ufficio della civica difesa nazionale e quelli periferici, a tutti i livelli, contiene, ad avviso dello scrivente, le migliori possibilità per riuscire nell'intento, purchè, ben inteso, sia salvaguardata la indipendenza di questi ultimi.

1-3) necessità di superare arcaiche concezioni burocratiche

L'efficienza della pubblica amministrazione costituisce, come si è già evidenziato, l'obiettivo principale dei più recenti interventi normativi. Le leggi 142/90, 241/90, 59/97 e 127/97, già ricordate, tendono tutte

allo stesso scopo: quello di consentire un migliore rapporto fra il cittadino e lo stato ovvero gli altri enti che lo amministrano. Alla luce dell'esperienza dell'anno decorso non sembra che la volontà legislativa sia stata ancora pienamente recepita: chi scrive si è sentito rispondere telefonicamente da un ufficio ministeriale - a cui aveva inviato, su richiesta di un cittadino, un sollecito perchè rispondesse ad una istanza inoltrata già da tempo - che perveniva un numero eccessivo di richieste, per cui non era possibile rispettare l'obbligo di informazione stabilito dagli artt. 2 e 5 della l. 241/90, di cui pur era ben nota la esistenza. Ciò indica una mancanza totale di sensibilità per i diritti del cittadino, perchè l'obbligo di risposta è in vigore ormai da anni, ed ogni ufficio della pubblica amministrazione avrebbe dovuto attrezzarsi, magari istituendo appositi reparti a tale scopo, per poterlo sempre osservare. Va tenuto anche conto che il più delle volte si tratta soltanto di comunicare lo stato della pratica, e per tale scopo è sufficiente approntare un modulo da riempire soltanto con pochissimi dati.

I pubblici uffici, centrali e locali, rispondono quasi sempre alle richieste e segnalazioni inviate da questo ufficio (qualche silenzio si è avuto da parte degli uffici ministeriali). Va detto a questo proposito che, come anticipato nella seconda parte di questa relazione, è prassi costante di questa civica difesa quella di inviare ogni segnalazione ricevuta all'ufficio competente per il merito, anche se esso si trova al di fuori dell'ambito attribuito dalla legge alla competenza di questo ufficio, chiedendo informazioni da trasmettere al richiedente. Tale prassi operativa rientra certamente nello spirito della civica difesa, il cui compito è quello di facilitare in tutti i modi i rapporti fra cittadino ed amministrazione, senza lasciare alcuna richiesta inascoltata. In genere, come si è detto, si ottiene risposta, a volte no. Tuttavia il punto più grave è che il cittadino sia troppo sovente costretto a ricorrere all'ausilio del difensore civico anche soltanto per conoscere lo stato della propria pratica.

Si sono evidenziati ritardi burocratici giustificati con il consueto richiamo ai carichi di lavoro,

che sarà valido motivo qualche volta, ma non è credibile lo possa essere sempre. Si è constatato inoltre più di una volta un perdurante atteggiamento tendente a mettere in maggior rilievo le ragioni dell'amministrazione rispetto a quelle dei cittadini. Questo punto è di particolare gravità: nella scelta fra l'interesse del privato e l'insieme degli interessi o delle prassi o delle opinioni tralaticie dell'amministrazione finiscono non di rado per prevalere questi ultimi. Ad avviso dello scrivente le nuove concezioni sui diritti dei cittadini non sono ancora patrimonio indiscusso della pubblica amministrazione. E' su questo punto che è particolarmente necessario un ulteriore sforzo di aggiornamento culturale dell'apparato burocratico, che rientra fra i compiti di maggiore importanza dei pubblici governanti. Si deve infatti abbandonare il convincimento che l'operato del pubblico ufficiale è assistito da una sorta di presunzione di legittimità e verità rispetto a cui le proteste dei cittadini sono destinate a soccombere, salvo che la prova delle ragioni da questi ultimi sostenute non sia assolutamente plateale: si è ad esempio invocata in sede

di ricorso amministrativo la veridicità fino a querela di falso di atti compiuti dal pubblico ufficiale, anche se soltanto preparatori di provvedimento conclusivo del procedimento oggetto della doglianza, mentre la funzione del gravame gerarchico non sembra limitata al mero controllo di legittimità; esso dovrebbe infatti estendersi al merito del provvedimento, confrontando le argomentazioni ed i fatti dedotti dal cittadino e dai funzionari, allo scopo di accertare, per quanto possibile, la realtà storica della vicenda e la giustezza in fatto ed in diritto delle conclusioni adottate dall'amministrazione in prima battuta; e tutto ciò in omaggio al principio che il cittadino non è più suddito ma contitolare della sovranità ai sensi dell'art. 1 cost.